Deutscher Bundestag **Drucksache 19/11210**

19. Wahlperiode 19.06.2019

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Visa-Warndateigesetzes

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 18. Juni 2019.

Zusammenfassung

Um dem Missbrauch von Visa zur Einreise in die Bundesrepublik Deutschland vorzubeugen wurde vom Deutschen Bundestag am 1. Dezember 2011 das Gesetz zur Errichtung einer Visa-Warndatei (Visa-Warndateigesetz – VWDG) verabschiedet, welches zum 1. Juni 2013 in Kraft getreten ist.

Gemäß § 1 VWDG führt das Bundesverwaltungsamt (BVA) seit diesem Zeitpunkt ein entsprechendes Register. Die Visa-Warndatei (VWD) dient dabei in erster Linie der Unterstützung der Visumbehörden im Visumverfahren zur Vermeidung von Visummissbrauch.

Gemäß § 17 VWDG ist das Gesetz drei Jahre nach seinem Inkrafttreten zu evaluieren. Dem wird mit diesem Bericht Rechnung getragen. Die Evaluierung könnte nach angemessenem Zeitablauf fortgesetzt werden.

Im Rahmen der Evaluierung wurden Daten für den Zeitraum 1. Juni 2013 bis 31. Juli 2016 erhoben (falls nicht anders gekennzeichnet). Dabei wurden sowohl die Anwendergruppen als auch die Registerbehörde beteiligt.

Die VWD hat sich im Evaluierungszeitraum grundsätzlich als ein für die Entscheidung über die Visumerteilung zusätzlich sensibilisierendes Instrument herausgestellt. Durch die VWD wird auf Personen aufmerksam gemacht, die mit rechtswidrigem Verhalten im Zusammenhang mit einem Visumverfahren oder bestimmten Straftaten mit Auslandsbezug auffällig geworden sind. Diese Erkenntnisse können in die Bescheidung des Visumantrags miteinfließen und so im Ergebnis dazu beitragen, Visummissbrauch entgegenzuwirken bzw. zu verhindern. Es ist zu erwarten, dass ein kontinuierlich wachsender Datenbestand der VWD zu steigenden Trefferzahlen führen wird.

Einrichtung, Betrieb bzw. Nutzung der VWD führen aufgrund des hohen Automatisierungsgrades des Verfahrens nicht zu Verzögerungen im Visumverfahren.

Der Katalog der Warnsachverhalte hat sich als praxisgerecht für etwaige Einspeicherungen in der VWD herausgestellt. Strafgerichtliche Daten bilden den Hauptteil der Einspeicherungstatbestände.

Die Speicherung von strafgerichtlichen Daten, die u.U. bereits in dem beim Bundesamt für Justiz geführten Bundeszentralregister (BZR) zentral gespeichert sind, wird auch in der VWD als notwendig und praktikabel erachtet. Die Anwendergruppen bevorzugen die Abfrage der Tatbestände in der VWD aufgrund des unkomplizierten Abfrageverfahrens und der zeitnahen Rückmeldung.

Folgende technischen Anpassungen im Sinne der Anwenderfreundlichkeit und somit Akzeptanz werden von den Anwendergruppen oder der Registerbehörde vorgeschlagen:

- Verkürzung des Anmeldeprozesses
- nutzerfreundliche Anforderungen an Passwörter
- Eingabemöglichkeit in weitere Datenfelder (z. B. Alias-Daten)
- Prüfung der Möglichkeit einer automatisierten Übermittlung von Warnsachverhalten an die VWD aus dem AA-Visabearbeitungsprogramm „RK-Visa“

Derzeit ist eine direkte Eingabe von strafrechtlichen Verurteilungen durch die Staatsanwaltschaften in die VWD nicht möglich. Die Bundesregierung wird eine mögliche Änderung des § 9 VWDG prüfen.

1. Einführung zu Gesetz und Auftrag

1.1 Das VWDG und Ziele des Gesetzgebers

Am 1. Dezember 2011 wurde vom Deutschen Bundestag das Gesetz zur Errichtung einer Visa-Warndatei (Visa-Warndateigesetz – VWDG) verabschiedet. Das Gesetz ist zum 1. Juni 2013 in Kraft getreten.

Deutsche Visumbehörden hatten bis dahin keine ausreichende Möglichkeit, bei Visumanträgen die hieran beteiligten Personen gezielt auf rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit einem Visumverfahren oder mit sonstigem Auslandsbezug zu überprüfen.

Auf Basis des VWDG wurde eine Visa-Warndatei (VWD) errichtet, die in erster Linie der Vermeidung von Visummissbrauch dient. Das Bundesverwaltungsamt (BVA) führt die VWD als Registerbehörde.

Seit der Inbetriebnahme wird die Datei mit Warndaten zu Personen und Organisationen gefüllt, die in einem einschlägigen Zusammenhang auffällig geworden sind

- aufgrund von rechtskräftigen Verurteilungen wegen einer Straftat (z. B. Straftaten nach dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) oder dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) oder im Zusammenhang mit Schleusung, Menschen- und Kinderhandel oder schwersten Betäubungsmitteldelikten) oder
- als Antragsteller, Einlader oder Verpflichtungsgeber durch Verstöße im Visumverfahren (z. B. Falschangaben).

Zudem werden auf freiwilliger Basis Personen und Organisationen erfasst, deren Daten bereits im Visumverfahren missbraucht wurden oder der Verdacht eines solchen Missbrauch besteht.

In der Gesetzesbegründung zur Notwendigkeit einer solchen Datei heißt es weiter: „In Ermangelung einer solchen zentralen Erkenntnisquelle sind die Auslandsvertretungen deshalb noch nicht in der Lage, den einzelnen Visumantrag in angemessener Zeit mit der erforderlichen Intensität zu prüfen. Menschenhandel und Schleusung kann deshalb in der Regel nicht zeitnah (bei der Antragstellung) erkannt, das heißt, von der ordnungsgemäßen Einladung, Verpflichtung oder Bestätigung unterschieden und unterbunden werden."

Technisch/funktional handelt es sich bei der VWD um ein eigenständiges, zentrales Register in Anlehnung an die Funktionalitäten des Ausländerzentralregisters (AZR). Es sieht damit die Möglichkeiten für die Meldung, Auskunft, Suche, Fristenkontrolle, Protokollierung sowie Schnittstellen zum Visumverfahren vor.

1.2 Der Auftrag zur Evaluierung des VWDG

Gemäß § 17 des VWDG ist die Anwendung des Gesetzes drei Jahre nach seinem Inkrafttreten durch die Bundesregierung zu evaluieren. Da Hauptzweck des Gesetzes die Führung einer VWD ist, ist das zum 1. Juni 2013 durch das BVA in Betrieb genommene Register Gegenstand der Evaluation.

In der Gesetzesbegründung zu § 17 VWDG wird ausgeführt, dass mit der Evaluierungsklausel der Nutzwert der VWD überprüft werden solle.

Dabei soll untersucht werden, ob beispielsweise der Katalog der Warnsachverhalte, der Umfang der zugriffsbeschränkenden Regelungen oder die Speicherfristen praxisgerecht ausgestaltet sind. Hierbei sei ein besonderes Augenmerk auf den Warnsachverhalt der falschen Angaben im Visumverfahren durch den Einlader, den Verpflichtungsgeber oder die sonstige Referenzperson im Sinne von § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 VWDG zu richten, weil hierbei nicht nur vorsätzliches, sondern auch fahrlässiges Verhalten erfasst werde. Dies gelte insbesondere mit Blick auf Organisationen, für die eine Person tätig wird, deren Verhalten sich die Organisation nach den Regelungen des VWDG wiederum zurechnen lassen müsse.

Zudem ist zu prüfen, ob sich die Speicherung von Daten, die bereits im BZR zentral gespeichert sind, in der neuen Datei als für die Erreichung der Zwecke des Gesetzes notwendig und praktikabel erweise oder ob der erforderliche Zugang zu den dort gespeicherten Informationen durch direkte Abfrage dieser Register (mithin des BZR) in ähnlich schneller, zuverlässiger sowie praktisch handhabbarer Weise gewährleistet wird.

2. Gegenstand der Evaluierung

Gegenstand der Evaluierung ist wie ausgeführt zunächst der Nutzwert der VWD. Dieser Nutzwert misst sich an dem mit der Errichtung der VWD angestrebten Ziel und Zweck, Visummissbrauch zu verhindern.

Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen der Evaluierung unter anderem untersucht,

- ob und wenn ja, in wie vielen Fällen ein Visummissbrauch / eine Visumerschleichung durch die VWD verhindert werden konnte,
- ob sich die Speicherung von Daten, die bereits in dem beim Bundesamt für Justiz geführten BZR zentral gespeichert sind, in der neu eingeführten Datei als für die Erreichung der Zwecke des Gesetzes notwendig und praktikabel erweist und der erforderliche Zugang zu den dort gespeicherten Informationen durch direkte Abfrage dieses Registers in ähnlich schneller, zuverlässiger sowie praktisch handhabbarer Weise gewährleistet wird,
- ob folgende Sachverhalte praxisgerecht ausgestaltet sind:
  - der Katalog der Warnsachverhalte,
  - der Umfang der zugriffsbeschränkenden Regelungen,
  - die Speicherfristen und
  - die Vorgaben zur Berichtigung und Löschung von Daten der VWD,
- ob und in welchem Umfang von der Möglichkeit der freiwilligen Speicherung durch Personen und Organisationen, die einen (weiteren) Missbrauch ihrer Daten befürchten, Gebrauch gemacht wird,

Neben dem VWDG wurden – in Anlehnung an die Rechtsgrundlagen zum AZR – eine Durchführungsverordnung sowie Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum VWDG und zur Durchführungsverordnung geschaffen, um die Regelungen des VWDG zu präzisieren und konkretisieren; sie werden daher im Rahmen der Evaluierung ebenfalls berücksichtigt.

Berücksichtigt werden auch die Ausführungen des Bundesrechnungshofes (BRH), der die Errichtung der VWD geprüft und diese Prüfung mit Schreiben vom 25. März 2014 abgeschlossen hat.

Neben den Auswirkungen der VWD auf die Visumerteilungspraxis wurden auch die Verfahrensabläufe untersucht.

Der Nutzwert jedes Verfahrens und damit auch der Nutzwert der VWD wird maßgeblich durch die ordnungsgemäße Anwendung des entsprechenden Gesetzes und durch die damit einhergehenden Prozessabläufe und die Praktikabilität der Handhabung für die Nutzer beeinflusst. Es wird daher nicht nur die Effektivität der VWD, also das Maß der Zielerreichung, sondern auch die Effizienz, mithin der Aufwand, der zur Zielerreichung notwendig ist, betrachtet. Dabei sind Anwendungsprobleme der Nutzer der VWD in technisch-organisatorischer Hinsicht ebenso relevant wie die Frage, ob sich einzelne Maßnahmen beschleunigen bzw. auf andere Weise optimieren lassen.

3. Methodisches Vorgehen und Darstellung der Auswertungsmethodik

3.1 Selbstevaluation

Ausweislich der Gesetzesbegründung hat die Evaluation wissenschaftlichen Maßstäben zu genügen, was allerdings nicht bedingt, dass externe Wissenschaftler bei der Evaluation hinzuzuziehen sind. Insbesondere weil

- es sich bei der VWD um ein überschaubares Konstrukt mit übersichtlichem Nutzerkreis handelt,
- sich viele Aspekte der Evaluation anhand statistischer Angaben untersuchen lassen und das dazu notwendige statistische Zahlenmaterial nur von den beteiligten Behörden erhoben wird und bei ihnen somit vorhanden ist,
- die Auswertung von Statistiken bereits hier zu objektivierbaren Aussagen führt und
- eine Selbstevaluation kostengünstiger als die Hinzuziehung von externen Experten ist,

ist entschieden worden, die Evaluation selbst und unter Nutzung eigener Ressourcen durchzuführen.

Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass die Auswertung der Statistik in Abhängigkeit zum Datenbestand der VWD steht. Da in Ermangelung gesetzlicher Grundlagen bei Inbetriebnahme der Datei keine Daten aus verschiedenen Datenbeständen übertragen wurden, hat sich der Datenbestand erst nach und nach aufgebaut und wächst weiter an.

3.2 Beteiligte der Evaluierung

Die Federführung für die Durchführung der Evaluierung oblag dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Zur Evaluierung wurden insbesondere die Anwendergruppen konsultiert. Hierzu gehören die deutschen Auslandsvertretungen* des Auswärtigen Amtes (AA), das Auswärtige Amt selbst, Bundespolizeidienststellen sowie in Absprache mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und den Bundesländern ausgewählte Ausländerbehörden und Staatsanwaltschaften. Zudem wurde das BVA als Registerbehörde in die Evaluation einbezogen.

3.3 Instrumente der Evaluierung

3.3.1 Fallzahlenerhebungen

Um eine statistische Auswertung vorzunehmen, ist zunächst die Erhebung von Fallzahlen notwendig. Die zu zählenden Ereignisse, auf die es für die Betrachtung des Untersuchungsgegenstandes ankommt, wurden in einem Konzept durch die zu diesem Zweck festgelegten Stellen ermittelt, anschließend an das BMI übermittelt und dort ausgewertet. Dabei wurden ausschließlich anonymisierte Daten erhoben. Die konkreten Gegenstände der Fallzahlenerhebungen ergeben sich aus Anlage 1.

3.3.2 Standardisierte Befragungen (Fragebögen)

Neben der Fallzahlenerhebung wurden beginnend ab dem 1. Dezember 2014 jährliche schriftliche Befragungen der Anwendergruppen sowie der Daten speichernden und abrufenden Stellen in Form standardisierter Fragebögen durchgeführt. Ziel war es, eine größtmögliche Vergleichbarkeit zu erreichen. Die Befragungen der Auslandsvertretungen wurden durch das AA durchgeführt. Die Befragung der Ausländerbehörden sowie der Staatsanwaltschaften erfolgte durch die Länder. Hierbei wurde sichergestellt, dass repräsentative Ergebnisse erzielt werden konnten. Das BVA als Registerbehörde und die Bundespolizei als Kontrollbehörde im Grenzverkehr wurden ebenfalls befragt.

Die konkreten Fragebögen, die gemeinsam durch das BMI, AA und BVA entwickelt wurden, sind als Anlagen 2 bis 6 beigefügt.

3.3.3 Exemplarische Befragungen von Nutzern

Mit ausgewählten Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden sowie dem BVA und dem Bundespolizeipräsidium wurden Interviews geführt, um Kenntnis von sowohl besonders typischen als auch besonders ungewöhnlichen Szenarien zu erhalten und untersuchen zu können.

---

* Im Folgenden bezieht sich der Begriff „Auslandsvertretungen“ ausschließlich auf die der Bundesrepublik Deutschland.

3.3.4 Sonstige Instrumente

Der regelmäßige Informationsaustausch (Telefonate, E-Mails, Besprechungen) mit allen Beteiligten ergänzte die vorgenannten Instrumente.

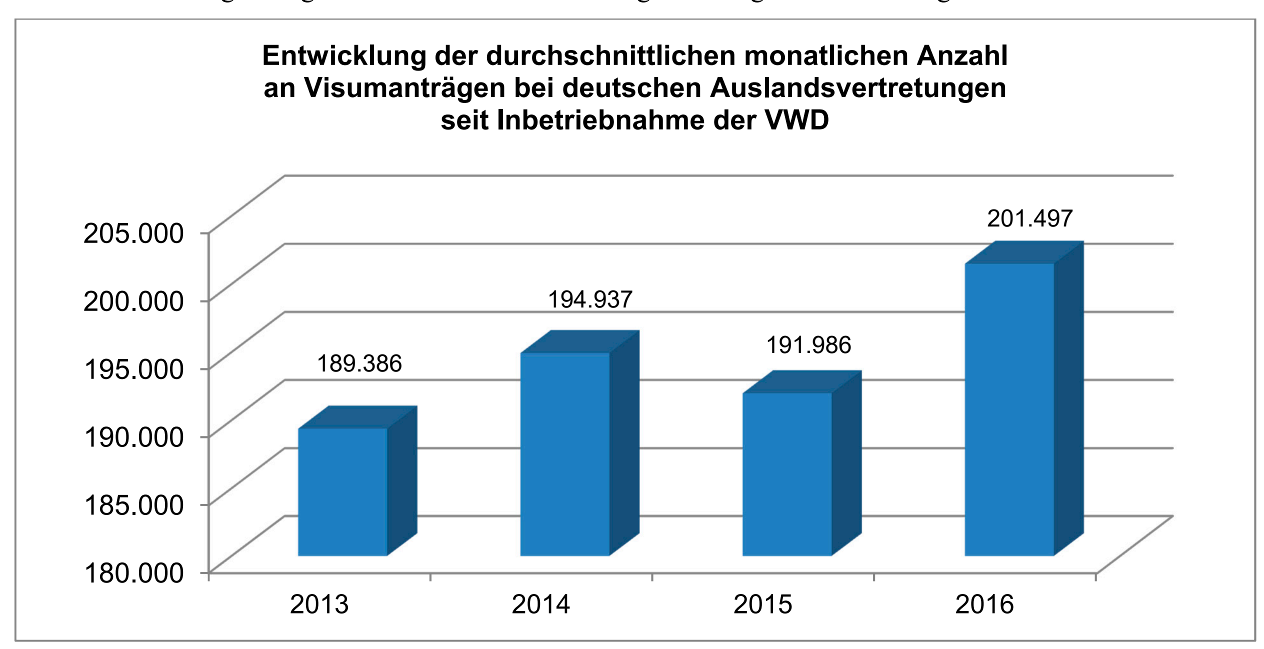
4. Ergebnisse der Evaluation

Der inhaltlichen Auswertung werden zunächst die durch die Registerbehörde und die Anwender erhobenen Daten als Grundlage vorangestellt. Stichtag für die Erhebung der Zahlen durch die Registerbehörde BVA ist der 31. Juli 2016, da gemäß § 17 VWDG das Gesetz drei Jahre nach seinem Inkrafttreten (1. Juni 2013) evaluiert werden soll. Wurde z. B. aus statistischen Gründen im Einzelnen ein anderer Stichtag verwendet, so ist dies gekennzeichnet.

4.1 Statistische Auswertung (Zahlen/Daten/Fakten)

4.1.1 Grundlagen

Die Visa-Warndatei wurde vorrangig errichtet, um die Visumbehörden im Visumverfahren zur Vermeidung von Visummissbrauch zu unterstützen. Wie bedeutend dieser Sachverhalt ist, zeigt sich an den hohen Antragszahlen für Erteilung von Visa. So wurden im relevanten Zeitraum vom 1. Juni 2013 bis 31. Juli 2016 bei den Auslandsvertretungen insgesamt 7.189.875 Visumanträge bei steigender Tendenz gestellt.



Gemäß § 9 Absatz 1 Satz 1 VWDG können die in § 6 Absatz 1 und § 7 Satz 1 bezeichneten Stellen auf Antrag zur Übermittlung von Daten durch Eingabe mit unmittelbarer Wirkung für den Datenbestand (Direkteingabe) und zum Datenabruf nach diesen Vorschriften im automatisierten Verfahren zugelassen werden. Der Zugriff hierfür hat sich stetig erhöht und ist zum 31. Juli 2016 insgesamt 747 Stellen möglich.

Zum Abruf der Daten aus der VWD sind darüber hinaus insgesamt 1.055 Stellen berechtigt, davon 294 Auslandsvertretungen, 619 Ausländerbehörden und 142 Bundespolizeidienststellen.

Ungeachtet der Zulassung zum automatisierten Verfahren nach § 9 Absatz 1 Satz 1 VWDG sind insgesamt 1.238 Behörden zur Meldung von Warndaten verpflichtet und im Behördenverzeichnis des Registerportals des BVA registriert. Dazu gehören die o. a. 1.055 Stellen sowie 182 Staatsanwaltschaften und das Bundesamt für Justiz.

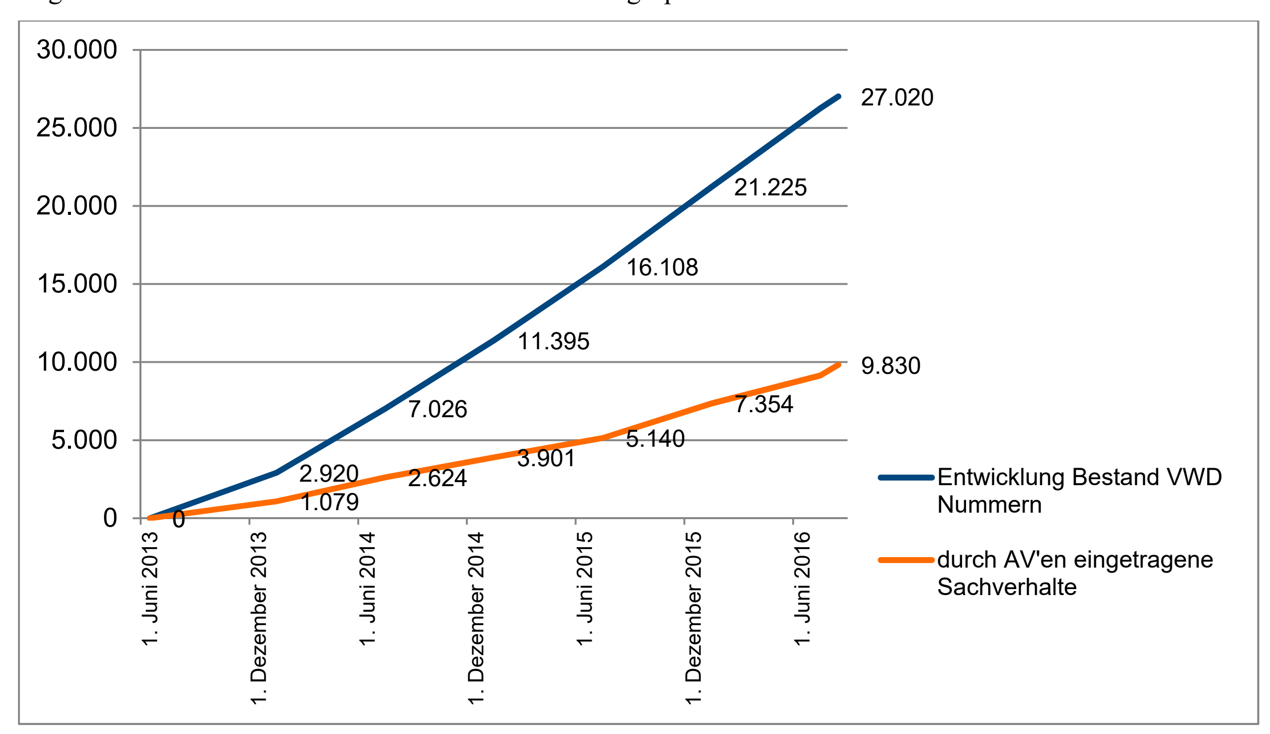
Im Zeitraum vom 1. Juni 2013 bis 31. Juli 2016 wurden insgesamt 10.010.992 Übermittlungsersuchen nach den §§ 6, 7 VWDG gestellt, davon 98,6 Prozent von den Auslandsvertretungen, 1,2 Prozent von den Ausländerbehörden und 0,2 Prozent von Grenzpolizeistellen.

Jede gespeicherte Person oder Organisation ist unter einer VWD-Nummer sowie mit dem entsprechenden Speichersachverhalt nach § 2 VWDG erfasst. Da zu einer Person oder Organisation mehrere Eintragungen (Speichersachverhalte) erfasst sein können, ist die Gesamtzahl der aufgeführten Sachverhalte gleich oder größer der Zahl der VWD-Nummern.

Um statistische Ergebnisse zu erlangen und diese auch werten zu können, wurden neben dem reinen vom BVA gelieferten Zahlenmaterial zusätzlich im Rahmen der Evaluation standardisierte Fragebögen ausgegeben (vgl. 3.3.2). Rückmeldungen erfolgten von Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden und Staatsanwaltschaften sowie dem BVA und der Bundespolizei. Durch das AA und das BVA wurden Interviews mit Auslandsvertretungen bzw. verschiedenen Ausländerbehörden geführt, die ebenso wie die Erkenntnisse aus durchgeführten Besprechungen mit allen Beteiligten in die Evaluation mit eingeflossen sind.

4.1.2 Statistische Ergebnisse im Einzelnen

Seit dem 1. Juni 2013 wurden gemäß den Fallzahlen des BVA (vgl. 3.3.1) insgesamt 27.020 Personen oder Organisationen und 36.820 Sachverhalte in der VWD gespeichert.



Die Erstmeldung der 27.020 gespeicherten Personen oder Organisationen erfolgte in ca. 63 Prozent aller Fälle aufgrund einer Verurteilung nach den in § 2 Absatz 1 Nummer 1 VWDG genannten Straftatbeständen. Insgesamt wurden in diesem Zusammenhang 26.617 Sachverhalte durch die Staatsanwaltschaften übermittelt (die sich teilweise auf dieselbe Person beziehen). Hierbei sind im Wesentlichen Verurteilungen nach § 95 Absatz 1 Nummer 3 AufenthG (unerlaubte Einreise), nach § 95 Absatz 1 Nummer 2 AufenthG (unerlaubter Aufenthalt) und nach § 96 AufenthG (das Einschleusen von Ausländern) als Hauptgründe für einen Eintrag in die VWD zu nennen (24.260 Verurteilungen; 91,2 Prozent aller Verurteilungen). Ein Datensatz unter einer VWD-Nummer kann Verurteilungen und andere Sachverhalte gleichermaßen umfassen. Die Fallzahlenerhebungen weisen nicht aus, wie viele VWD-Nummern ausschließlich Verurteilungen enthalten bzw. welche Kombinationen von Eintragungen enthalten sind. Jede Behörde kann nachträglich weitere Sachverhalte zu einer VWD-Nummer hinzufügen oder löschen.

Die insgesamt 36.820 gespeicherten Sachverhalte setzen sich aus den vorgenannten 26.617 Verurteilungen und weiteren 10.203 Eintragungen aufgrund z. B. falscher Angaben oder gefälschter Dokumente, zusammen. Diese 10.203 Eintragungen gliedern sich in:

- 9.830 Visumantragsteller bei Auslandsvertretungen, Grenzkontrollstellen und Ausländerbehörden
- 178 Einlader mit und ohne Organisation
- 89 Verpflichtungsgeber
- 68 sonstige Referenzpersonen mit und ohne Organisation
- 38 freiwillige Eintragungen natürlicher Personen und Organisationen.

Die Visumantragsteller machen somit 26,7 Prozent aller eingespeicherten Sachverhalte aus.

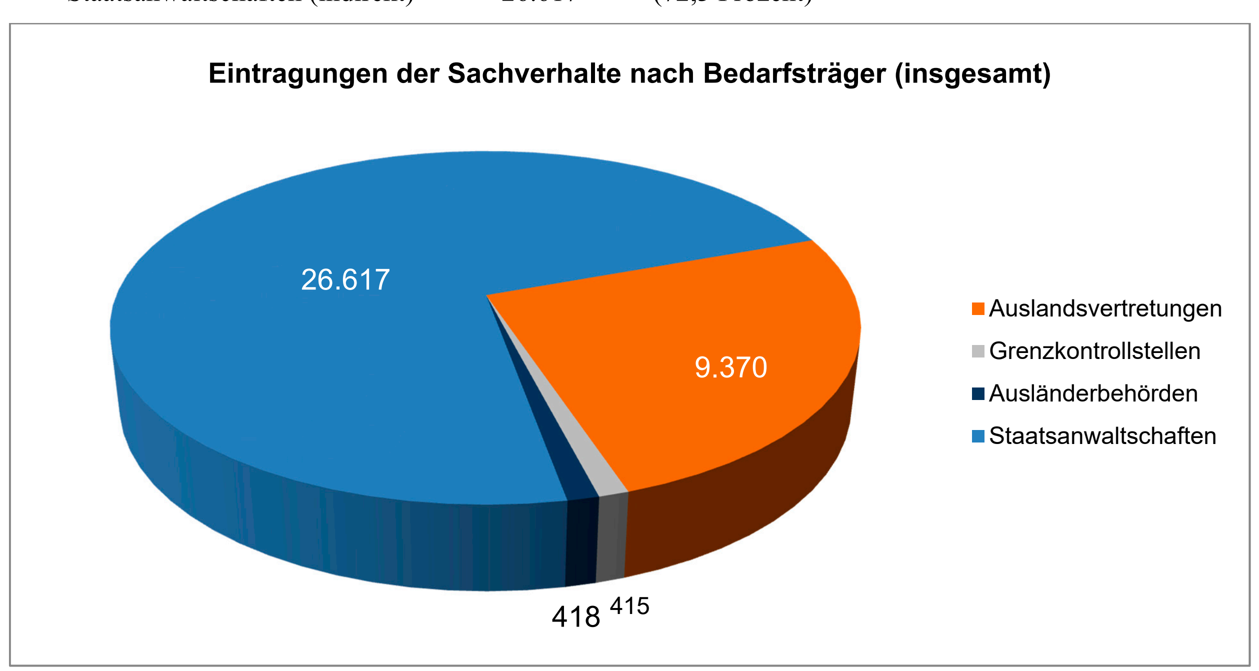
Zusammensetzung der eingetragenen Warnsachverhalte in der VWD

26.617
9.830

Verurteilungen
Visumantragsteller
Einlader ohne Organisation
Einlader mit Organisation
Verpflichtungsgeber ohne Organisation
Verpflichtungsgeber mit Organisation
sonstige Referenzpersonen ohne Organisation
sonstige Referenzpersonen mit Organisation
freiwillige Einspeicherungen

Der Anteil der Sachverhalte nach einspeichernder Stelle verteilt sich wie folgt:

- Auslandsvertretungen (direkt) 9.370 (25,4 Prozent)
- Grenzkontrollstellen (direkt) 415 (1,1 Prozent)
- Ausländerbehörde (direkt) 418 (1,1 Prozent)
- Staatsanwaltschaften (indirekt) 26.617 (72,3 Prozent)



Auslandsvertretungen mit den meisten Eintragungen sind

– Lagos (1.525)
– Peking (1.329) und
– Kiew (934).

Nach Ländern entfallen die meisten Eintragungen auf die

– Volksrepublik China (2.231)
– Nigeria (1.525)
– Türkei (1.324)
– Ukraine (934) und
– Russische Föderation (617).

77,2 Prozent der 9.830 von Auslandsvertretungen eingespeicherten Visumantragsteller wurden aufgrund Vorlage falscher Dokumente gespeichert, 19,2 Prozent wegen falscher Angaben im Visumverfahren.

Speicherungen nach § 2 Absatz 1 Nummer 3 VWDG (Einlader, Verpflichtungsgeber oder sonstige Referenzpersonen, die im eigenen Namen oder für eine Organisation im Visumverfahren falsche Angaben gemacht haben (Alt. 1) oder ihre Verpflichtung, für die Kosten von Lebensunterhalt oder der Abschiebung aufzukommen, bei Inanspruchnahme nicht erfüllt haben (Alt. 2)) stehen mit insgesamt 335 Sachverhalten (3,4 Prozent) hinter den Eintragungen aufgrund des § 2 Absatz 1 Nummer 1 und 2 VWDG deutlich zurück.

Freiwillige Einspeicherungen aufgrund der Befürchtung eines (weiteren) Missbrauchs ihrer Daten nach § 2 Absatz 2 VWDG gibt es nur in insgesamt 38 Fällen, davon 25 natürliche Personen und 13 Organisationen.

Zu den Speicherfristen und den Vorgaben zur Berichtigung und Löschung von Daten aus der VWD gemäß den §§ 13, 14 VWDG kann lediglich festgehalten werden, dass durch das BVA im Zeitraum 1. Juni 2013 bis 31. Juli 2016 insgesamt in 371 Fällen Grund- oder Warndaten gelöscht wurden. Dabei kann nicht mehr festgestellt werden, aus welchem Anlass die Löschung erfolgte. Dennoch waren unrichtige bzw. doppelt angelegte Datensätze im Sinne von § 13 Absatz 1 VWDG nach Auskunft des BVA häufigste Ursache für Löschungen bzw. Berichtigungen.

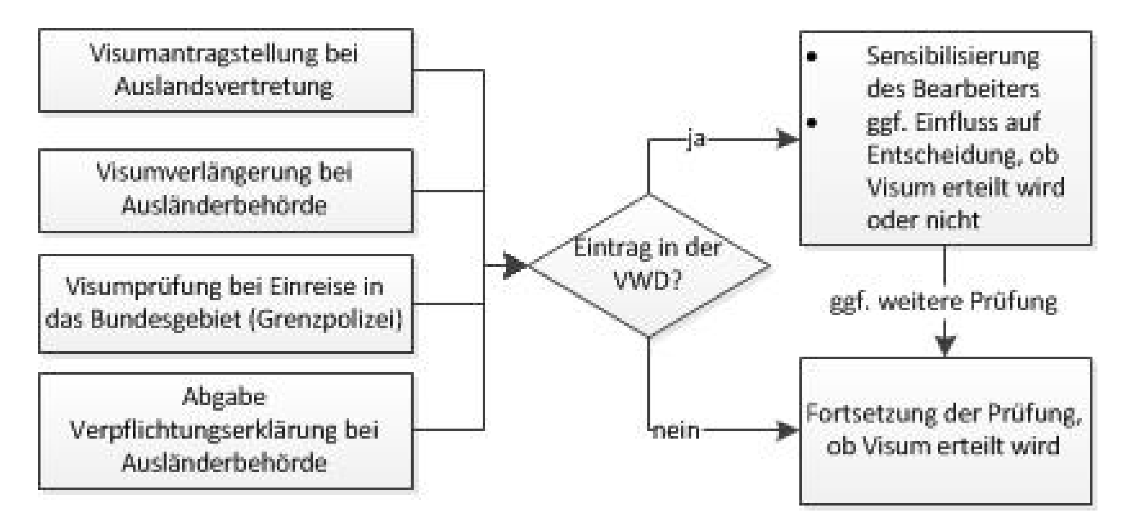
4.2 Nutzwert der Visa-Warndatei

4.2.1 Definition des Nutzwertes der Visa-Warndatei

Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 VWDG führt das BVA als Registerbehörde die VWD zur Vermeidung des Missbrauchs von Visa. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen die Visumbehörden im Visumverfahren unterstützt werden. Die zuständigen Bearbeiter eines Visumantrags sollen dadurch Personen, die mit rechtswidrigem Verhalten im Zusammenhang mit einem Visumverfahren oder bestimmten Straftaten mit Auslandsbezug auffällig geworden sind, erkennen, den Visumantrag sachgerecht prüfen und ggf. auch Gegenmaßnahmen ergreifen (können). Unmittelbar sind zunächst die Auslandsvertretungen betroffen, die gemäß § 71 Absatz 2 AufenthG im Ausland für die Visumerteilung verantwortlich sind.

Die VWD hat jedoch nicht nur für die Auslandsvertretungen eine Kontroll- und Koordinierungsfunktion. Sie dient auch der Unterstützung zum einen der nach § 71 Absatz 1 AufenthG zuständigen Ausländerbehörden bei der Prüfung von Verpflichtungserklärungen oder der Entscheidung über die Verlängerung eines Visums sowie zum anderen der mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden bei Entscheidungen über die Zurückweisung oder Zurückschiebung eines Visuminhabers gemäß § 1 Absatz 1 Nummer 2 und 3 VWDG in Verbindung mit § 71 Absatz 3 AufenthG.

Die folgende Grafik dient der Erläuterung des Verfahrensablaufs:



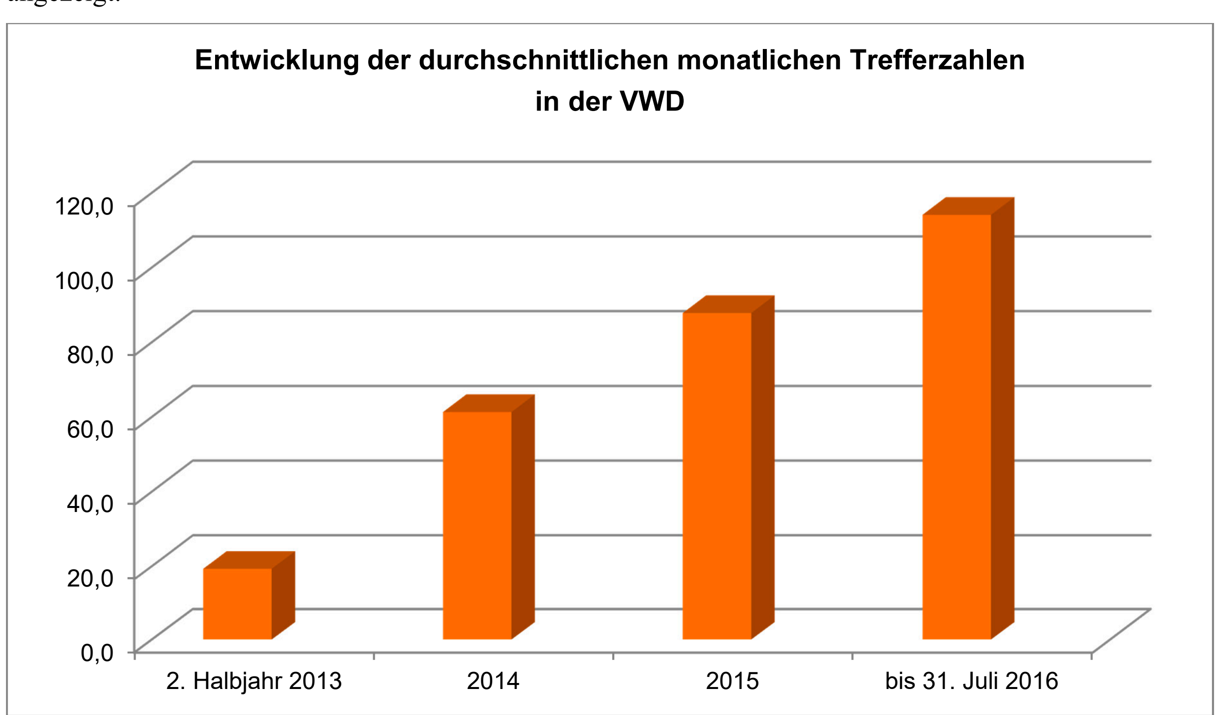
4.2.2 Auswertung der Fragebögen zum Nutzwert

Unter Verweis auf die statistischen Ergebnisse (4.1.2) hat es zu den 7.189.875 Visumanträgen an den Auslandsvertretungen bei 36.820 Speichersachverhalten insgesamt 2.707 Rückmeldungen, sogenannte Treffer, in der VWD gegeben, von denen 716 zu einer Ablehnung des Visumantrages führten.

Dabei wurden

- im zweiten Halbjahr 2013 116 Treffer (19,3 monatlich)
- im Jahr 2014 736 Treffer (61,3 monatlich)
- im Jahr 2015 1.054 Treffer (87,8 monatlich) und
- im ersten Halbjahr 2016 801Treffer (114,1 monatlich)

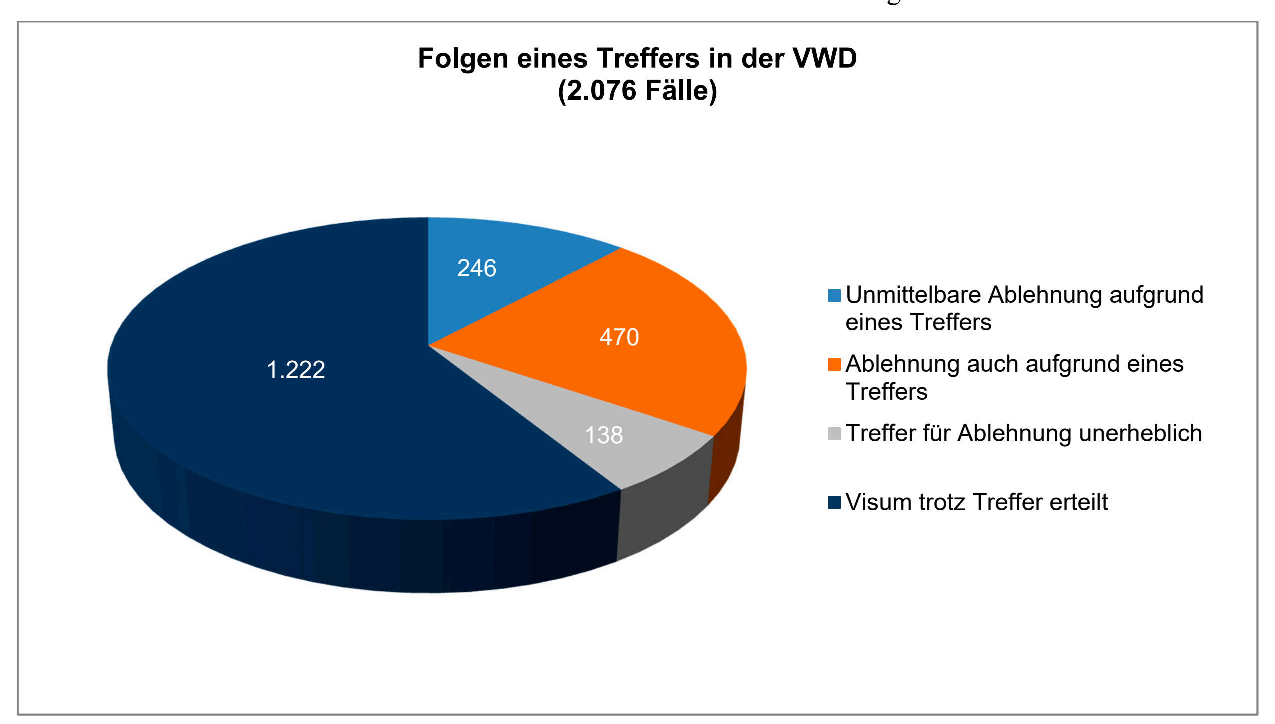
angezeigt.



Die folgende Tabelle zeigt die Relation der Treffer zu der Anzahl der Visumanträge in den Auslandsvertretungen.

Zeitraum	**Anzahl der Treffer**	**Anzahl der Visumanträge**	**Prozentualer Anteil**
2. Halbjahr 2013	116	1.136.318	*0,01 %*
2014	736	2.339.246	*0,03 %*
2015	1.054	2.303.829	*0,05 %*
1. Halbjahr 2016	801	1.410.482	*0,06 %*
Gesamt	**2.707**	**7.189.875**	***0,04 %***

Von den 2.707 Treffern in den Auslandsvertretungen, die bis zum 30. Juni 2016 angefallen sind, können aufgrund händischer Erfassung zusätzlicher statistischer Daten durch die Auslandsvertretungen und durch das AA zu 2.076 Treffern weitere Aussagen gemacht werden. So haben 246 Treffer zu einer unmittelbaren Ablehnung der Visumanträge geführt, bei weiteren 470 Treffern war die Eintragung mitursächlich für die Ablehnung der Visumanträge. Allerdings wurde auch in 1.222 Fällen trotz eines Treffers in der VWD ein Visum ausgestellt und in 138 Fällen war der Treffer in der VWD unbeachtlich für die Ablehnung des Visums.



Da die VWD (unter Verweis auf 4.2.1) im Visumverfahren lediglich warnende Funktion haben kann und die Letztentscheidung über die Ausstellung eines Visums im Ausland den Auslandsvertretungen obliegt, ist hier noch einmal darauf hinzuweisen, dass eine Eintragung in der VWD nicht automatisch zu einer Ablehnung des Visumantrags führt. Eine derartige Rechtsfolge ist im VWDG auch nicht vorgesehen. Wenngleich die Zahl der Rückmeldungen (Treffer) im Vergleich zur Zahl der durchgeführten Visumverfahren bei den Auslandsvertretungen im Evaluierungszeitraum gering ist, wird die VWD dennoch als Mittel gesehen, Visummissbrauch vorzubeugen.

Bestätigung findet dieses in den Rückmeldungen der Auslandsvertretungen, die die VWD als ein sensibilisierendes Instrument für die Entscheidung über die Visumerteilung und als eine nützliche Erweiterung der Entscheidungsgrundlage sehen.

Die Befragung der Ausländerbehörden der Länder hat ein ähnliches Bild ergeben. Im Visumverfahren nehmen die Ausländerbehörden Verpflichtungserklärungen zur Prüfung/ Weiterleitung entgegen und entscheiden über die Verlängerung von Visa. Auch hier wird die VWD als Vergrößerung der Entscheidungsgrundlage positiv bewertet.

Die Bundespolizei ist als Behörde im Sinne von § 4 VWDG bei der unmittelbar bevorstehenden Einreise des Visumpflichtigen oder bei Feststellung der Identität des Eingereisten in ihrem grenzpolizeilichen Aufgabenbereich betroffen. Im Erhebungszeitraum wurde auf die geringen Zahlen bei der Überprüfung der von Auslandsvertretungen ausgestellten Visa verwiesen, gleichwohl wird die VWD in ihrer Kontrollfunktion von der Bundespolizei als notwendig angesehen.

4.3 Effizienz der Visa-Warndatei

4.3.1 Definition der Effizienz der Visa-Warndatei

Neben dem Nutzwert der VWD wurde im Rahmen der „Anwendung des Gesetzes" gemäß § 17 VWDG auch die Effizienz der VWD evaluiert, da die Betrachtung der Prozessabläufe und die Praktikabilität der Handhabung maßgeblich die Bewertung durch die Nutzer beeinflusst.

4.3.2 Aufwand für die Einrichtung der Visa-Warndatei

Das BVA als Registerbehörde hat für die Einrichtung der VWD insgesamt 34.524 Stunden aufgewendet. Diese verteilen sich zu 27 Prozent auf Beschäftigte des mittleren, zu 60 Prozent auf Beschäftigte des gehobenen und zu 13 Prozent auf Beschäftigte des höheren Dienstes. Dabei sind Kosten in Höhe von 424.200 Euro gemäß der Sachkostenpauschale des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für das Personal sowie weitere Sachkosten in Höhe von 2.890.240 Euro angefallen.

Bei 20 von 46 befragten Auslandsvertretungen wurden für die Einrichtung der Software 2014 zwischen einer und fünf Stunden Zeit aufgewendet, in Einzelfällen (Algier, Peking, Dubai) bis zu 24 Stunden. Dabei wurde die Einrichtung im Wesentlichen durch Beschäftigte des mittleren und gehobenen Dienstes durchgeführt. Zu den dabei entstandenen Kosten, auch für die Visabearbeitungssoftware („RK-Visa"), liegen derzeit keine Angaben des AA vor.

Da die Ausländerbehörden das durch das BVA eingerichtete Internetportal zur VWD nutzen können, ist hier bei der Einrichtung der VWD kein nennenswerter Aufwand entstanden.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei den Staatsanwaltschaften, von denen in neun Bundesländern im Verbund „web.sta" eine Softwareanwendung entwickelt wurde, die die relevanten, rechtskräftigen Verurteilungen zum Zwecke der Eintragung an das BVA meldet. Dafür sind nach Angaben des Bayrischen Staatsministeriums der Justiz 400 Stunden insgesamt und bayernweit zusätzlich 140 Stunden Arbeitszeit angefallen sowie Kosten in Höhe von insgesamt 71.152 Euro entstanden. In Nordrhein-Westfalen sind in der Verfahrenspflegestelle 80 Arbeitsstunden und Kosten in Höhe von 14.069 Euro für den Programmieraufwand angefallen. Durch zentrale Installationen, teilweise auch durch die vorgesetzten Dienststellen (vgl. bspw. in Rheinland-Pfalz) sind in den einzelnen Staatsanwaltschaften weiter zwischen einer (Staatsanwaltschaft Hamburg) und 30 Stunden (Staatsanwaltschaft Berlin) Mehraufwand für die Einrichtung entstanden.

Durch die Bundespolizei wurde kein „signifikanter Mehraufwand" bei Einrichtung der Datei festgestellt, da lediglich den Zugriffsberechtigten für das AZR auch der Zugriff auf die VWD eingerichtet wurde.

4.3.3 Aufwand für den Betrieb der Visa-Warndatei

Für den Betrieb der VWD im BVA sind im Jahr 2014 insgesamt 24.660 Arbeitsstunden angefallen. Diese verteilen sich zu gleichen Prozentzahlen auf die unterschiedlichen Laufbahngruppen der Beschäftigten des BVA wie bei der Einrichtung der VWD (27 Prozent mD, 60 Prozent gD, 13 Prozent hD). Dabei sind im Jahr 2014 Kosten in Höhe von 303.000 Euro gemäß der Sachkostenpauschale des BMF für das Personal angefallen sowie weitere Sachkosten als jährliche Betriebskosten in ungefährer Höhe von 400.000 Euro. Die jährlichen Betriebskosten als weitere Sachkosten fallen unterschiedlich aus, je nachdem, in welchem Jahr Anpassungsbedarf und/oder Erneuerungsbedarf anfällt. Aus diesem Grunde wurden die Planzahlen aus dem IT-Rahmenkonzept, welches den Zeitraum eines Erneuerungszyklus abdeckt, zugrunde gelegt. Der durchschnittliche Jahresbetrag wird demnach in einer Größenordnung von ca. 400.000 Euro liegen.

2015 sind im BVA insgesamt 24.660 Arbeitsstunden angefallen. Diese verteilen sich zu gleichen Prozentzahlen auf die unterschiedlichen Laufbahngruppen der Beschäftigten des BVA wie bereits bei der Einrichtung der VWD. Dabei sind im Jahr 2015 Kosten in Höhe von 329.000 Euro gemäß der Sachkostenpauschale des BMF für das Personal angefallen.

In den Auslandsvertretungen wird der Aufwand für den Betrieb, der ohne zusätzlichen Personalaufwand bewältigt werden kann, als gering bewertet. Die Bearbeitungszeit pro Fall wird zwischen fünf und zwanzig Minuten angegeben. Im Jahr 2015 wird der hauptsächlich durch mittleren und gehobenen Dienst wahrgenommene Betrieb der VWD durch das AA zentral mit maximal zwei Stunden pro Monat beziffert.

Hinsichtlich des Betriebs der VWD ist auch hier das Ergebnis bei den Ausländerbehörden ähnlich dem der Auslandsvertretungen. Der zusätzliche Zeitaufwand für die Prüfung von Visaverlängerungen unter Einbeziehung der VWD wird sowohl 2014 als auch 2015 mit drei bis zehn Minuten pro Fall angegeben. Das höchste Aufkommen unter den befragten Ausländerbehörden im Jahr 2015 hatte die Ausländerbehörde München mit 3.204 Anträgen auf Visumverlängerung. Die entstandenen Sachkosten für den Betrieb wurden als gering bezeichnet.

Die Staatsanwaltschaften, die nicht selbst in die VWD einspeichern oder Daten abrufen dürfen, melden lediglich etwaige Verurteilungen zum Zwecke der Eintragung an das BVA u. a. über die genannte Softwareanwendung „web.sta“, soweit installiert. Der Zeitaufwand wird als gering eingeschätzt.

Auch durch die Bundespolizei wurde kein signifikanter Mehraufwand beim Betrieb der Datei festgestellt.

Der Betrieb der VWD nimmt somit nur geringfügige Zeit ein. Durch die automatisierten Prozesse sind nur in geringem Maße zusätzliche, aber hinnehmbare Belastungen für die öffentliche Verwaltung entstanden.

4.4. Visa-Warndatei und Bundeszentralregister (BZR)

In Bezug auf die besondere Aufgabe der Prüfung, ob sich die Speicherung von Daten, die bereits in dem beim Bundesamt für Justiz geführten BZR zentral gespeichert sind, in der neu eingeführten Datei als für die Erreichung der Zwecke des Gesetzes notwendig und praktikabel erwiesen hat und/ oder ob der erforderliche Zugang zu den dort gespeicherten Informationen durch direkte Abfrage dieses Registers in ähnlich schneller, zuverlässiger sowie praktisch handhabbarer Weise gewährleistet wird, haben die Rückmeldungen der befragten Auslandsvertretungen und der Ausländerbehörden ergeben, dass die Abfrage der VWD gegenüber einer Abfrage des BZR für zielführender gehalten wird. Insbesondere wird das Verfahren der Abfrage des BZR als erheblich zeitaufwendiger und umfangreicher bewertet als die, wie bereits dargelegte, sehr schnelle Abfrage der VWD. Auch für die Staatsanwaltschaften ist im Ergebnis bezüglich der Zulieferung zur VWD kein erheblicher zeitlicher Mehraufwand entstanden.

Nach Auskunft des AA wird eine Abfrage des BZR in Visumverfahren bis dato nicht praktiziert. Technisch erscheine eine Schnittstelle zum BZR möglich, allerdings mit nicht geringem Aufwand. Aus Sicht des AA sei eine Integration nicht zwingend notwendig, da visarelevante Verurteilungen von (ausländischen) Antragstellern bereits im standardmäßig abgefragten AZR sowie eben in der VWD ersichtlich sind.

Durch die Ausländerbehörden wird das BZR im Visumverfahren in unterschiedlicher Weise genutzt. Abfragen erfolgen zumeist nur bei Hinweisen oder in Einzelfällen. Übereinstimmend wurde sich gegen eine regelmäßige Abfrage des BZR ausgesprochen, da dies für wenige Missbrauchsfälle überzogen erscheine und Zeitaufwand zu hoch sei.

4.5 Handhabung der Visa-Warndatei und Optimierungsbedarf

Grundsätzlich müssen alle abrufenden Stellen ihren Zugang zur VWD durch das BVA freischalten lassen.

Für den Datenabruf und die Direkteingabe im automatisierten Verfahren gemäß § 9 VWDG besteht seit 2013 ein Service-Gateway an der VWD. Bei Visumverfahren wird dies für automatisierte Abfragen genutzt. Soweit die Fachverfahren von ABH bzw. Bundespolizei die technische Möglichkeit bieten, kann es dort ebenso verwendet werden.

In den Auslandsvertretungen erfolgt die Abfrage der VWD bei jedem Visumantrag automatisch über das BVA nach Eintragung der Personendaten. Etwaige Treffer werden dem zuständigen Bearbeiter vor Entscheidung über den Antrag angezeigt. Eine gesonderte Abfrage der VWD ist somit nicht notwendig, könnte aber auch manuell über das Registerportal des BVA erfolgen.

Mehrere Auslandsvertretungen haben darum gebeten, die Handhabbarkeit der VWD zu verbessern, insbesondere wurde hierbei die Anzahl und Gültigkeitsdauer der erforderlichen Passwörter (etwa um Zugriff über das Registerportal des BVA zu erhalten) genannt.

Gegenwärtig erfolgt eine (datenschutzkonforme) automatisierte Abfrage der VWD bei Eingabe des Antrags in „RK-Visa“. Es ist allerdings nicht möglich, über die Anwendungssoftware Warnsachverhalte, die sich aus der Bearbeitung des Antrages auf ein Visum ergeben, an die VWD direkt zu übermitteln. Wie das AA im Berichtszeitraum mitteilte, wird die dafür notwendige Einrichtung der Schnittstelle zwischen „RK-Visa“ und VWD als sehr aufwendig eingeschätzt und wäre nicht zeitnah umsetzbar. Eine etwaige Implementierung einer solchen Schnittstelle müsste zudem datenschutzkonform ausgestaltet werden und müsste die Anforderungen an die Datensicherheit erfüllen; die Umsetzbarkeit wäre daher zunächst gesondert zu prüfen.

Die Fallbearbeitung verlängert sich durch die zusätzliche Abfrage der VWD im Visumverfahren nur geringfügig dank des unkomplizierten Abfrageverfahrens und der zeitnahen Rückmeldung. Für den Antragsteller hat dies keine zeitlichen Auswirkungen.

Bei den Ausländerbehörden erfolgt nach Anmeldung im Registerportal des BVA und dortiger Eingabe der Personaldaten eine sofortige Abfrage mit umgehender Anzeige der Suchergebnisse.

Vergleichbar mit den Angaben der Auslandsvertretungen sind die Rückmeldungen der Ausländerbehörden zu den geringen zeitlichen Auswirkungen auf das Visumverfahren sowie auf die Überprüfung von Verpflichtungserklärungen.

Nach Auskunft der Bundespolizei ist die Abfrage benutzerfreundlich dank der weitestgehend selbsterklärenden Systematik in der Software des BVA. In zeitlicher Hinsicht bestehen für die Dauer der Überprüfung von Visa an der Grenze keine relevanten Auswirkungen. In technischer Hinsicht hat die Praxis der Bundespolizei den Wunsch ergeben, für die Übermittlung von „Alias-Daten“ ein zweites Eingabefeld vorzusehen.

Nach Einschätzung des BVA wäre die Nutzungsquote der VWD dann am höchsten, wenn bei allen Nutzern/Anwendern eine automatisierte Abfrage durch ein örtliches System erfolgt, d. h. die Daten einer Person im normalen Arbeitsprozess (z. B. Visumerteilung) erfasst werden und die VWD automatisiert im Hintergrund abgefragt wird.

Gemäß § 9 Absatz 1 VWDG dürfen Staatsanwaltschaften gegenwärtig nicht unmittelbar in das Register einspeichern, sondern müssen den Bedarf bei der Registerbehörde anmelden. Sie sind aber für die Einspeicherung von ca. 63 Prozent der Personen und 72,3 Prozent der Sachverhalte ursächlich. Da die Staatsanwaltschaften zudem nicht prüfen können, ob zur fraglichen Person bereits ein Datensatz besteht, wird bei jeder Mitteilung stets ein neuer eigener Datensatz angelegt (vgl. § 5 Absatz 6 VWDG-DV), was zu redundanten Speicherungen von Personendaten führt. Im Abfrageprozess werden die Warndaten im Trefferfall dadurch nicht wie üblich als Gesamtauskunft eines einzelnen, personenbezogenen Datensatzes zur Verfügung gestellt, sondern es wird eine Trefferliste aller Speicherungen zu den gesuchten Personendaten übermittelt. Um einen vollständigen Überblick über alle Warndaten zur Person zu erhalten, muss der Nutzer Auskünfte zu allen relevanten Treffern in der Ergebnisliste abrufen. Bei Hinweisen auf / Kenntnisnahme solcher Redundanzen kann die Registerbehörde manuell Dopplungen zusammenführen, unter Mitwirkung der einspeichernden Staatsanwaltschaften. Die Bundesregierung wird vor diesem Hintergrund eine mögliche Änderung des § 9 VWDG prüfen.

5. Zusammenfassung / Bewertung

Nach Durchführung der Evaluation und Auswertung der verschiedenen Instrumente und Statistiken in diesem Rahmen ergibt sich ein differenziertes Bild zu Effektivität und Effizienz der VWD. Grundsätzlich hat sich die VWD im Evaluierungszeitraum als ein in Einzelfällen für die Entscheidung über die Visumerteilung zusätzlich sensibilisierendes Instrument herausgestellt.

Es ist zu erwarten, dass ein kontinuierlich wachsender Datenbestand der VWD zu einer steigenden Trefferzahl gerade im Rahmen der Bearbeitung der Visumanträge an den Auslandsvertretungen führen wird.

Durch die VWD werden die Bearbeiter eines Visumantrags in den Auslandsvertretungen auf Personen aufmerksam gemacht, die mit rechtswidrigem Verhalten im Zusammenhang mit einem Visumverfahren oder bestimmten Straftaten mit Auslandsbezug auffällig geworden sind. Infolgedessen können etwaige Erkenntnisse in die Bescheidung des Visumantrags miteinfließen und so im Ergebnis dazu beitragen, Visummissbrauch entgegenzuwirken bzw. zu verhindern.

Weder die Einrichtung, noch der Betrieb oder die Nutzung der VWD haben aufgrund des hohen Automatisierungsgrades des Verfahrens zu erheblichen und/oder noch andauernden Verzögerungen im Visumverfahren geführt, diese gibt es lediglich in geringem Maße bei Auffälligkeiten durch dann erforderliche Nachprüfungen.

Als Warnsachverhalte haben sich die Verurteilungen nach den in § 2 Absatz 1 Nummer 1 VWDG genannten Straftaten als praxisgerecht für etwaige Einspeicherungen in der VWD herausgestellt. Auch die Kriterien „im Visumverfahren vorgelegten, beschafften oder hergestellten ge- oder verfälschten Dokumente (§ 2 Absatz 1 Nummer 2 Alternative 1 VWDG) sowie die falschen Angaben im Visumverfahren (§ 2 Absatz 1 Nummer 2 Alternative 3 VWDG) sind in der Anwendung des Gesetzes von erheblicher Relevanz. Speicherungen nach § 2 Absatz 1 Nummer 3 VWDG, mithin von Einladern, Verpflichtungsgebern oder sonstigen Referenzpersonen, die im eigenen Namen oder für eine Organisation im Visumverfahren falsche Angaben gemacht haben (Alt. 1) oder ihre Verpflichtung, für die Kosten von Lebensunterhalt oder der Abschiebung aufzukommen, bei Inanspruchnahme nicht erfüllt haben (Alt. 2) sowie freiwillige Einspeicherungen nach § 2 Absatz 2 VWDG wurden nur geringfügig vorgenommen.

Gemäß § 9 Absatz 1 VWDG dürfen Staatsanwaltschaften gegenwärtig nicht unmittelbar in das Register einspeichern, sondern müssen den Bedarf bei der Registerbehörde anmelden. Sie sind aber für die Einspeicherung von ca. 63 Prozent der Personen und 72,3 Prozent der Sachverhalte ursächlich. Vor diesem Hintergrund wird die Bundesregierung eine mögliche Änderung des § 9 VWDG prüfen.

Bezüglich der Durchführungsverordnung zum VWDG ist derzeit als Folgeänderung des „Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des BZR sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch“ eine Änderung in der Anlage der Durchführungsverordnung zum VWDG erforderlich, da der neugefasste § 233a StGB nicht mehr Speichersachverhalt nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 c) VWDG ist und daher die Verurteilung nach § 233a StGB als Speicheranlass aus der Anlage (Spalte A, Nummer 5, lit. c), Doppelbuchstabe ee) zu streichen ist.

Erkenntnisse zu bestimmten Vorgehensweisen beim Visummissbrauch als Nebenprodukt der Evaluation konnten nicht erlangt werden.

Notwendige Veränderungen bzw. Verbesserungen bei Nutzung der VWD sollten im Rahmen der Fachaufsicht des BMI gegenüber dem BVA und der Bundespolizei sowie seitens des AA gegenüber den Auslandsvertretungen umgesetzt werden.

Die durch die Evaluation gewonnenen Erkenntnisse lassen erwarten, dass der Datenbestand und somit auch die Treffer – wenngleich unproportional – ansteigen und sich somit die Wirksamkeit erhöht. Die Evaluierung könnte diesbezüglich nach angemessenem Zeitablauf fortgesetzt werden.

Anlage 1

Fallzahlenerhebung VWD[1]

1. Anzahl aller in der VWD gespeicherten Datensätze[2] sowie der in der VWD gespeicherten Sachverhalte nach § 2 VWDG, unterteilt nach den einspeichernden Stellen
2. Anzahl der vom BVA erfolgten Löschungen von Datensätzen.
3. Anzahl der gestellten und entschiedenen[3] Visumanträge[4]
4. Anzahl der erteilten und abgelehnten Visumanträge insgesamt (als Teilmenge der unter Nummer 3 erfassten Entscheidungen).
5. Anzahl der Visumanträge der Auslandsvertretungen mit mindestens einem Treffer[5] in der VWD und Anzahl der im Rahmen der Visumanträge (unterteilt nach den übermittelten Antragsdaten) getroffenen Sachverhalte nach § 2 VWDG.
6. Anzahl der Visumanträge der übrigen Visumbehörden mit mindestens einem Treffer in der VWD, und Anzahl der im Rahmen der Visumanträge (unterteilt nach den übermittelten Antragsdaten) getroffenen Sachverhalte nach § 2 VWDG.
7. Anzahl der Fälle, in denen ein Treffer in der VWD für die Ablehnung eines Visumantrags **ursächlich** war.
8. Anzahl der Fälle, in denen ein Treffer in der VWD für die Ablehnung eines Visumantrags **mit ursächlich** war.
9. Anzahl der Fälle, in denen ein Treffer in der VWD für die Ablehnungsentscheidung **nicht ursächlich** war, d. h. der Visumantrag bereits aus anderen Gründen abgelehnt wurde.
10. Anzahl der Fälle, in denen ein Visum trotz Treffer in der VWD erteilt wurde..
11. Anzahl der Treffer im Rahmen der Prüfung der Zurückweisung oder Zurückschiebung eines Visuminhabers an der Grenze.
12. Anzahl der Fälle, in denen ein Treffer in der VWD für eine Zurückweisung oder Zurückschiebung eines Visuminhabers an der Grenze **ursächlich** war.
13. Anzahl der Fälle, in denen ein Treffer in der VWD für eine Zurückweisung oder Zurückschiebung eines Visuminhabers an der Grenze **mit ursächlich** war.
14. Anzahl der Fälle, in denen ein Treffer in der VWD für eine Zurückweisung oder Zurückschiebung eines Visuminhabers an der Grenze **nicht ursächlich** war, d. h. die Zurückweisung oder Zurückschiebung bereits aus anderen Gründen erfolgt ist..
15. Anzahl der Fälle, in denen die Einreise in das Bundesgebiet trotz Treffer in der VWD gestattet wurde (also keine Zurückweisung oder Zurückschiebung erfolgt ist).
16. Anzahl der Fälle, in denen ein Antrag auf Auskunft aus der VWD gestellt wurde.
17. Anzahl der Fälle, in denen Auskunft aus der VWD erteilt wurde.
18. Anzahl der Fälle, in denen ein Antrag auf Auskunft aus der VWD abgelehnt wurde.

---

[1] Erhoben werden grundsätzlich die Zahlen, die nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des VWDG (1. Juni 2013) anfallen.

[2] Ein Datensatz besteht aus Daten, die einer bestimmten Visa-Warndateinummer zugeordnet sind.

[3] Bei den Entscheidungen sind auch die Visumanträge berücksichtigt, die bereits vor dem Berichtszeitraum gestellt, aber erst innerhalb des Berichtszeitraumes entschieden wurden. Die erhobenen Fälle sind also zu den gestellten und zu den entschiedenen Visumanträgen innerhalb eines Berichtszeitraumes nur teilweise identisch.

[4] Einschließlich Antrag auf Erteilung eines Ausnahmevisums an der Grenze und Antrag auf Verlängerung eines Visums bei der Ausländerbehörde.

[5] Es wurde eine Vollauskunft an den Anfragenden übermittelt (in Abgrenzung zur Trefferliste, die zunächst eine Übermittlung (nur) ähnlicher Grundpersonalien bedeutet).

Ablauf der Fallzahlenerhebung (Zeiträume / Zulieferer)

Zum Zwecke der Auswertung (Vorbereitung Evaluation) werden die o.a. Zahlen monatlich (Bundesverwaltungsamt, Bundespolizeipräsidium) bzw. quartalsweise (Auswärtiges Amt, Länder) jeweils am Monatsanfang an das BMI (Referat M I 6/ jetzt M 5) wie folgt übermittelt.

Bundesverwaltungsamt

Das Bundesverwaltungsamt übermittelt die Zahlen zu den Punkten 1 bis 5 erstmals am 5. September 2013 mittels anliegender Muster (Anlagen 1a bis 1c) und 16 bis 18 erstmals am 5. Dezember 2013 mittels des anliegenden Musters (Anlage 1d).

Auswärtiges Amt (Auslandsvertretungen)

Das Auswärtige Amt übermittelt die Zahlen zu den Punkten 6 bis 9 und 15. Die Übermittlung erfolgt erstmals am 5. Januar 2014 vorbehaltlich der fiskalischen Genehmigung für die technischen Auswertungen mittels anliegendem Muster (**Anlage 1e**) über das AA an das BMI (Referat M I 6 / jetzt M 5).

Diese Zahlen werden quartalsweise übermittelt.

Bundespolizeipräsidium (Bundespolizeidienststellen)

Das Bundespolizeipräsidium übermittelt die Zahlen zu den Punkten 4 und 6 bis 15. Die Übermittlung der Zahlen der Bundespolizei erfolgt spätestens erstmals am 5. November 2013 mittels anliegender Muster (**Anlagen 1f bis 1h**).

Länder (Ausländerbehörden):

Die Länder übermitteln die Zahlen der Ausländerbehörden zu den Punkten 6 bis 10, wobei lediglich die Gesamtzahl pro Land übermittelt wird. Die Übermittlung der Zahlen der Ausländerbehörden erfolgt erstmals am 10. Oktober 2014 mittels anliegendem Muster (**Anlage 1i und j**) an das BMI (Referat M I 6 / jetzt M 5).

Bei den von BVA regelmäßig zu übermittelnden Zahlen der Anlage 1a handelt es sich um Bestandsdaten, d. h. Anlage 1a erfasst alle bis zum Ende des abgefragten Monats in der VWD gespeicherten Fälle. In allen übrigen Anlagen werden die Fallzahlen erfasst, die im jeweils abgefragten Monat (Quartal) angefallen sind.

Anlage 2

Evaluation Visa-Warndatei

Fragebogen Auslandsvertretungen

Dienstort:

1. Ist für die Auslandsvertretung ein (Mehr-)Aufwand (sächlich, personell, monetär)
   - durch die Einrichtung des Verfahrens
   - durch den Betrieb des Verfahrens

   entstanden; ggf. in welchem Umfang?

   Beantwortung bitte jeweils möglichst nach folgenden Kriterien:

   Einrichtung

   1.1 Personalkosten

   Welchen zusätzlichen Personalaufwand hat die Einrichtung des Verfahrens verursacht?

Stunden	Minuten

   Welcher Laufbahngruppe gehören die Personen an, die mit der Einrichtung des Verfahrens befasst waren, an? (Angaben in Prozent)

mD	gD	hD

   1.2 Sachkosten

   Die Sachkosten können hier mittels einer zeitbewerteten Sachkostenpauschale berechnet werden.

   1.3 Sonstige Kosten (z. B. Kosten für Zertifikate oder andere Kosten betr. Soft- oder Hardware)

Betrieb

1.1 Personalkosten

Welchen zusätzlichen Personalaufwand verursacht der Betrieb des Verfahrens?

Stunden Minuten

Welcher Laufbahngruppe gehören die mit dem Betrieb des Verfahrens befassten Personen an? (Angaben in Prozent)



1.2 Sachkosten

Die Sachkosten können hier mittels einer zeitbewerteten Sachkostenpauschale berechnet werden

2. Welche Schritte sind zur Abfrage der VWD erforderlich?

3. Hat die VWD Auswirkungen auf die Dauer des Visumverfahrens, ggf. welche und in welchem Umfang? Wenn nein, warum nicht?

4. Stellen die aus der VWD gewonnenen Erkenntnisse eine nützliche Vergrößerung der Entscheidungsgrundlage im Visumverfahren dar? Ggf. inwiefern und in welchem Umfang?

5. Haben Sie bisher im Visumverfahren das Bundeszentralregister (BZR) abgefragt? Wenn ja, in wie vielen Fällen (ggf. Schätzung prozentual)? Wenn nein, warum nicht und könnten Sie sich in diesem Fall vorstellen, zukünftig (die rechtliche Möglichkeit vorausgesetzt) das BZR im Rahmen des Visumverfahrens zu nutzen? Wenn nein, warum nicht? Wenn ja, welche Voraussetzungen müssten dafür vorliegen? Insbesondere: Welches Antwortzeitverhalten (d. h. Zeitdauer zwischen Anfrage und Antwort) wäre hinnehmbar[1]?

6. Gibt es Verbesserungsbedarf; ggf. inwiefern und in welchem Umfang?

7. Anmerkungen des Befragten (als Freitext)

[1] Nach derzeitigem Stand beträgt die Zeit zwischen Anfrage und Antwort bei automatischer Auskunft 30 Minuten.

Anlage 3

Evaluation Visa-Warndatei

Fragebogen BPol

1. Ist für die Bundespolizeidienststelle ein (Mehr-)Aufwand (sächlich, personell, monetär)
   – durch die Einrichtung des Verfahrens
   – durch den Betrieb des Verfahrens

   entstanden; ggf. in welchem Umfang?

   Beantwortung bitte jeweils möglichst nach folgenden Kriterien:

Einrichtung

1.1 Personalkosten

Welchen zusätzlichen Personalaufwand hat die Einrichtung des Verfahrens verursacht?

Stunden	Minuten

Welcher Laufbahngruppe gehören die Personen an, die mit der Einrichtung des Verfahrens befasst waren, an? (Angaben in Prozent)

mD	gD	hD

1.2 Sachkosten

Die Sachkosten können hier mittels einer zeitbewerteten Sachkostenpauschale berechnet werden.

1.3 Sonstige Kosten (z. B. Kosten für Zertifikate oder andere Kosten betr. Soft- oder Hardware)

<u>Betrieb</u>

1.1 Personalkosten

Welchen zusätzlichen Personalaufwand verursacht der Betrieb des Verfahrens?

Stunden	Minuten

Welcher Laufbahngruppe gehören die mit dem Betrieb des Verfahrens befassten Personen an? (Angaben in Prozent)

mD	gD	hD

1.2 Sachkosten

Die Sachkosten können hier mittels einer zeitbewerteten Sachkostenpauschale berechnet werden

2. Welche Schritte sind zur Abfrage der VWD erforderlich?

3. Hat die VWD Auswirkungen auf die Dauer des Visumverfahrens, ggf. welche und in welchem Umfang? Wenn nein, warum nicht?

4. Hat die VWD Auswirkungen auf die Dauer der Überprüfung von Visa an der Grenze; ggf. welche und in welchem Umfang? Wenn nein, warum nicht?

5. Stellen die aus der VWD gewonnenen Erkenntnisse eine nützliche Vergrößerung der Entscheidungsgrundlage im Visumverfahren und bei der Überprüfung von Visa an der Grenze dar? Ggf. inwiefern und in welchem Umfang?

6. Könnten Sie sich vorstellen, zukünftig (die rechtliche Möglichkeit vorausgesetzt) das Bundeszentralregister (BZR) im Visumverfahren oder im Rahmen der Grenzkontrolle zu nutzen? Wenn nein, warum nicht? Wenn ja, welche Voraussetzungen müssten dafür vorliegen? Insbesondere: Welches Antwortzeitverhalten (d. h. Zeitdauer zwischen Anfrage und Antwort) wäre hinnehmbar[1]?

7. Gibt es Verbesserungsbedarf; ggf. inwiefern und in welchem Umfang?

8. Anmerkungen des Befragten (als Freitext)

[1] Nach derzeitigem Stand beträgt die Zeit zwischen Anfrage und Antwort bei automatischer Auskunft 30 Minuten.

Anlage 4

Evaluation Visa-Warndatei

Fragebogen Ausländerbehörde

1. Ist für die Ausländerbehörde ein (Mehr-)Aufwand (sächlich, personell, monetär)
   – durch die Einrichtung des Verfahrens
   – durch den Betrieb des Verfahrens

   entstanden; ggf. in welchem Umfang?

   Beantwortung bitte jeweils möglichst nach folgenden Kriterien:

Einrichtung

1.1 Personalkosten

Welchen zusätzlichen Personalaufwand hat die Einrichtung des Verfahrens verursacht?

Stunden	Minuten

Welcher Laufbahngruppe gehören die Personen an, die mit der Einrichtung des Verfahrens befasst waren, an? (Angaben in Prozent)

mD	gD	hD

1.2 Sachkosten

Die Sachkosten können hier mittels einer zeitbewerteten Sachkostenpauschale berechnet werden.

1.3 Sonstige Kosten (z. B. Kosten für Zertifikate oder andere Kosten betr. Soft- oder Hardware)

Betrieb

1.1 Personalkosten

Welchen zusätzlichen Personalaufwand verursacht der Betrieb des Verfahrens?

Stunden	Minuten

Welcher Laufbahngruppe gehören die mit dem Betrieb des Verfahrens befassten Personen an? (Angaben in Prozent)

mD	gD	hD

1.2 Sachkosten

Die Sachkosten können hier mittels einer zeitbewerteten Sachkostenpauschale berechnet werden

2. Welche Schritte sind zur Abfrage der VWD erforderlich?

3. Hat die VWD Auswirkungen auf die Dauer des Visumverfahrens, ggf. welche und in welchem Umfang? Wenn nein, warum nicht?

4. Hat die VWD Auswirkungen auf die Dauer der Überprüfung einer Verpflichtungserklärung; ggf. welche und in welchem Umfang? Wenn nein, warum nicht?

5. Stellen die aus der VWD gewonnenen Erkenntnisse eine nützliche Vergrößerung der Entscheidungsgrundlage im Visumverfahren und bei der Überprüfung einer Verpflichtungserklärung dar? Ggf. inwiefern und in welchem Umfang?

6. Haben Sie bisher im Visumverfahren oder bei der Überprüfung einer Verpflichtungserklärung das Bundeszentralregister (BZR) abgefragt? Wenn ja, in wie vielen Fällen (ggf. Schätzung prozentual)? Wenn nein, warum nicht und könnten Sie sich in diesen Fällen vorstellen, zukünftig (die rechtliche Möglichkeit vorausgesetzt) das BZR zu nutzen? Wenn nein, warum nicht? Wenn ja, welche Voraussetzungen müssten dafür vorliegen? Insbesondere: Welches Antwortzeitverhalten (d. h. Zeitdauer zwischen Anfrage und Antwort) wäre hinnehmbar[1]?

7. Gibt es Verbesserungsbedarf; ggf. inwiefern und in welchem Umfang?

8. Anmerkungen des Befragten (als Freitext)

[1] Nach derzeitigem Stand beträgt die Zeit zwischen Anfrage und Antwort bei automatischer Auskunft 30 Minuten.

Anlage 5

Evaluation Visa-Warndatei

Fragebogen Staatsanwaltschaft

1. Ist für die Staatsanwaltschaft ein (Mehr-)Aufwand (sächlich, personell)
   - durch die Einrichtung des Verfahrens
   - durch den Betrieb des Verfahrens

   entstanden; ggf. in welchem Umfang?

   Beantwortung bitte jeweils möglichst nach folgenden Kriterien:

Einrichtung

1.1 Personalkosten

Welchen zusätzlichen Personalaufwand hat die Einrichtung des Verfahrens verursacht?

Stunden	Minuten

Welcher Laufbahngruppe gehören die Personen an, die mit der Einrichtung des Verfahrens befasst waren, an? (Angaben in Prozent)

mD	gD	hD

1.2 Sachkosten

Die Sachkosten können hier mittels einer zeitbewerteten Sachkostenpauschale berechnet werden.

1.3 Sonstige Kosten (z. B. Kosten für Zertifikate oder andere Kosten betr. Soft- oder Hardware)

Betrieb

1.1 Personalkosten

Welchen zusätzlichen Personalaufwand verursacht der Betrieb des Verfahrens?

Stunden	Minuten

Welcher Laufbahngruppe gehören die mit dem Betrieb des Verfahrens befassten Personen an? (Angaben in Prozent)

mD	gD	hD

1.2 Sachkosten

Die Sachkosten können hier mittels einer zeitbewerteten Sachkostenpauschale berechnet werden.

2. Gibt es Verbesserungsbedarf; ggf. inwiefern und in welchem Umfang?

3. Anmerkungen des Befragten (als Freitext)

Anlage 6

Evaluation Visa-Warndatei

Fragebogen BVA

1. Ist für das BVA ein (Mehr-)Aufwand (sächlich, personell)
   Beantwortung bitte jeweils möglichst nach folgenden Kriterien:

   – durch die Einrichtung des Verfahrens

   1.1 Personalkosten

   Welchen zusätzlichen Personalaufwand hat die Einrichtung des Verfahrens verursacht?

Stunden	Minuten

   Welcher Laufbahngruppe gehören die Personen an, die mit der Einrichtung des Verfahrens befasst waren, an? (Angaben in Prozent)

mD	gD	hD

   1.2 Sachkosten

   Die Sachkosten können hier mittels einer zeitbewerteten Sachkostenpauschale berechnet werden.

   1.3 Sonstige Kosten (z. B. Kosten für Zertifikate oder andere Kosten betr. Soft- oder Hardware)

   – durch den Betrieb des Verfahrens

1.1 Personalkosten

Welchen zusätzlichen Personalaufwand verursacht der Betrieb des Verfahrens?

Stunden	Minuten

Welcher Laufbahngruppe gehören die mit dem Betrieb des Verfahrens befassten Personen an? (Angaben in Prozent)

mD	gD	hD

1.2 Sachkosten

Die Sachkosten können hier mittels einer zeitbewerteten Sachkostenpauschale berechnet werden

entstanden; ggf. in welchem Umfang?

2. Hat die VWD Auswirkungen auf die Dauer der Prüfung von Visumantragsdaten (Registerabfragen) im BVA; ggf. inwiefern und in welchem Umfang?

3. Hat der Umstand, dass die StAn weder die Möglichkeit zur Direkteingabe von Daten in die VWD noch zum Abruf von Daten aus der VWD haben, Auswirkungen auf den Betrieb der VWD; ggf. inwiefern und in welchem Umfang?

4. Wie überprüft das BVA mögliche Doppelspeicherungen (§ 3 Absatz 1 VWDG-Durchführungsverordnung) und unterscheidet sich das Verfahren und der damit verbundene Aufwand bei von den Staatsanwaltschaften übermittelten Datensätzen von solchen, die von zur Direkteingabe und zum Datenabruf befugten Behörden übermittelt wurden; ggf. inwiefern und in welchem Umfang?

5. Gibt es Verbesserungsbedarf; ggf. inwiefern und in welchem Umfang?

6. Auf welchem Weg erfolgt die Kontrolle des Verfahrens zur Protokollierung bei Datenübermittlungen nach § 11 Absatz 3 Nummer 1 VWDG i. V. m. § 11 Satz 2 VWDG-Durchführungsverordnung innerhalb des BVA?

7. Anmerkungen des Befragten (als Freitext)



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333